

VIŠI SUD U PODGORICI, kao drugostepeni u vijeću sastavljenom od sudija Nenada Otaševića kao predsjednika vijeća, Dragiše Baletića i Mirjane Vlahović kao članova vijeća, u pravnoj stvari tužioca Gorana Đurovića iz Podgorice, Ulica Cetinjski put, H-5, 46 A, City kvart, kojeg zastupa punomoćnik Dalibor Tomović, advokat iz Podgorice, protiv tužene Države Crne Gore - Skupština Crne Gore, koju zastupa Zaštitnik imovinsko pravnih interesa Crne Gore, radi poništaja odluke, odlučujući o žalbi tužioca podnijetoj protiv rješenja Osnovnog suda u Podgorici P.br.3539/2019 od 25.10.2019. godine, u sjednici vijeća održanoj dana 06.11.2020. godine, donio je

## R J E Š E N J E

UKIDA SE rješenje Osnovnog suda u Podgorici P.br.3539/2019 od 25.10.2019. godine i predmet vraća prvostepenom sudu na ponovno suđenje.

## O b r a z l o ž e n j e

Rješenjem Osnovnog suda u Podgorici P.br.3539/2019 od 25.10.2019. godine, odlučeno je:

OSNOVNI SUD U PODGORICI oglašava se nenadležnim za postupanje u ovoj pravnoj stvari, ukidaju se sve sprovedene radnje i tužba odbacuje.

OBAVEZUJE SE tužilac da tuženoj na ime troškova postupka isplati iznos od 750,00 eura, sve prednje u roku od 8 dana po pravosnažnosti rješenja, pod prijetnjom prinudnog izvršenja.

Protiv prvostepenog rješenja tužilac je blagovremeno podni žalbu zbog bitne povrede odredaba parničnog postupka, pogrešno i nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja i pogrešne primijene materijalnog prava. U žalbi je navedeno da se sporno rješenje u bitnom zasniva na pravnom stavu Vrhovnog suda Su.br.124/19-IV od 27.06.2019. godine po kojem se odluka Skupštine Crne Gore o izboru ili razrješenju javnih funkcionera više ne mogu pobijati pred redovnim sudovima, čime je ignosrisan član 14 Zakona o sudovima, koji stav je ograničio pravo na pristup sudu nosiocima javnih funkcija i kandidatima za te funkcije, tako što je njihovu pravnu zaštitu sveo samo na Ustavni sud. Navedeno je da se Ustavni sud još nije izjasnio da li njegova nadležnost za "izborne sporove" obuhvata i sporove o izboru, imenovanju i razrješenju javnih funkcionera od strane Skupštine Crne Gore, a Ustavni sud je već odbacio ustavnu žalbu tužioca zaključivši da su u toj stvari nadležni redovni sudovi. Konačno, navedeno je da bi uskraćivanje pristupa sudu za javne funkcionere u Crnoj Gori bilo protivno i Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima, a načelni pravni stavovi nijesu izvor prava i nijesu obavezujući. Predloženo je da se usvoji žalba, rješenje ukine i predmet vrati na ponovni postupak i odlučivanje.

Odgovor na žalbu nije podnijet.

Ispitujući pravilnost i zakonitost prvostepenog rješenja povodom podnijete žalbe tužioca, a pazeći po službenoj dužnosti na bitne povrede odredaba parničnog postupka i na pravilnu primjenu materijalnog prava u smislu odredbe člana 379 ZPP-a u vezi odredbe člana 396 istog zakona i razloga žalbe, ovaj sud nalazi da je žalba osnovana.

Predmet spora je zahtjev da se poništi kao nezakonita odluka tužene, broj 00-74/17-44/1 EPA 338 XXVI od 29.12.2017. godine, kojom je tužilac razriješen članstva u Savjetu Radio i Televizija Crne Gore.

Tužbeni zahtjev tužilac zasniva na činjenici da odluka Skupštine Crne Gore, broj 00-74/17-44-1 EPA 338 XXVI od 29.12.2017. godine, nije utemeljena na odredbama Zakona o nacionalnom javnom emiteru Radio i Televizija Crne Gore, koji propisuju razloge za razrješenje članova Savjeta RTCG, da nema obrazloženje i upustvo o pravnom lijeku, te da je tužena primijenila opšti zakon (Zakon o sprječavanju korupcije), umjesto posebnog zakona (Zakona o nacionalnom javnom emiteru Radio i Televizija Crne Gore), kao *lex specialis* propisa za imenovanje i razrješenje članova Savjeta RTCG, koji jedini propisuje razloge za razrješenje članova Savjeta, a u odredbama ovog zakona ne postoji ni jedan od razloga koji bi se mogao primijeniti na tužioca, pogotovo ne razlog koji je očigledno Skupština primijenila na tužioca tj. "nesavjesno vršenje funkcije".

Iz stanja u spisima predmeta proizilazi da je Administrativni odbor Skupštine Crne Gore, na sjednici održanoj dana 27.12.2017. godine, utvrdio predlog odluke o razrješenju Gorana Đurovića, kao člana Savjeta Radio i Televizija Crne Gore i da je taj predlog uputio Skupštini Crne Gore, koja je na sjednici održanoj 29.12.2017. godine donijela odluku o razrješenju tužioca sa dužnosti člana Savjeta Radio i Televizija Crne Gore i ovu odluku objavila u Službenom listu Crne Gore broj 92/2017 od 30.12.2017. godine, kojoj odluci je prethodilo donošenje odluke Agencije za sprječavanje korupcije, UPI 02-01-282/04 od 28.09.2017. godine, kojom je utvrđeno da je tužilac, kao javni funkcioner, prekršio odredbu član 11 i 13 Zakona o sprječavanju korupcije, na način što je nakon isteka zakonom propisanog roka, istovremeno sa javnom funkcijom, obavljao i dužnost izvršnog direktora u privrednom društvu "Nature" DOO Podgorica, a kao javni funkcioner je bio dužan da izvrši prenos dužnosti u privrednom društvu "Nature" DOO, odnosno da podnese ostavku na javnu funkciju u zakonskom roku, čime je, kako je u odluci navedeno, povrijedio zakonske odredbe koje se odnose na ograničenje u vršenju javnih funkcija. Protiv odluke Agencije za sprječavanje korupcije, UPI 02-01-282/04 od 28.09.2017. godine, tužilac nije podnosio pravni lijek, odnosno nije podnosio tužbu Upravnom sudu.

Odlučujući o postavljenom tužbenom zahtjevu, prvostepeni sud se oglasio nenadležnim za postupanje u ovoj pravnoj stvari i ukinuo sve sprovedene radnje, a tužbu odbacio, imajući u vidu Ustav Crne Gore i načelni pravni stav Vrhovnog suda Crne Gore od 27.06.2019. godine. Prvostepeni sud smatra da se protiv odluke Skupštine Crne Gore kojom je tužilac razriješen dužnosti člana Savjeta RTCG ne može voditi upravni spor, kao ni parnični postupak već da je ispitivanje zakonitosti moguće samo u postupku pred Ustavnim sudom Crne Gore.

Ovaj sud smatra da odluku o svojoj nadležnosti prvostepeni sud ni u ponovnom postupku nije zasnovao i obrazložio na način propisan Zakonom o parničnom

postupku. Naime, ovaj sud smatra, imajući u vidu načelni stav Vrhovnog suda Crne Gore od 27.06.2019. godine, da je za ocjenu stvarne nadležnosti suda, u konkretnom slučaju, neophodno ocijeniti da li odluka, čiji se poništaj traži, ulazi u krug odluka Skupštine Crne Gore donijetih neposredno na osnovu ustavnih ovlaštenja (odredba člana 13 stav 1 tačka 2 Zakona o upravnom sporu), protiv kojih se ne može voditi upravni spor, a prema načelnom stavu Vrhovnog suda ni drugi sudski postupak. Prvostepeni sud je u tom pogledu dao nejasne razloge kojima nije napravio razliku između akata Skupštine Crne Gore "donijetih neposredno na osnovu ustavnih ovlaštenja" i drugih njenih ovlaštenja, utvrđenih zakonom.

Prvostepeni sud je citirao tačku 14 člana 82 Ustava Crne Gore ali je pogrešno zaključio da imenovanje i razrješenje „drugih nosilaca funkcija određenih zakonom“ predstavlja neposredno ustavno ovlaštenje. Naprotiv, ovaj sud smatra da konkretni slučaj imenovanja i razrješenja predstavlja zakonom utvrđeno ovlaštenje Skupštine, na koje se ne odnosi odredba člana 13 stav 1 tačka 2 Zakona o upravnom sporu. Naime, formulacija „i druge nosioce funkcija određene zakonom“, iz tačke 14 člana 82 Ustava, kao i ona iz tačke 20 istog člana prave razliku između neposrednih ustavnih ovlaštenja Skupštine i ostalih njenih ovlaštenja, za koja je potrebno da budu određena zakonom. Izbor članova Savjeta RTCG nije neposredno Ustavom propisan kao ovlaštenje Skupštine, već Zakonom o nacionalnom javnom emiteru Radio i Televizija Crne Gore. Zbog toga ovaj sud smatra da se na predmetni akt o razrješenju tužioca članstva u Savjetu Radio i Televizija Crne Gore ne odnose član 13 stav 1 tačka 2 Zakona o upravnom sporu, pa time ni Načelni stav Vrhovnog suda Crne Gore od 27.06.2019. godine. U obrazloženju načelnog stava Vrhovnog suda je rečeno da je Zakonom o upravnom sporu isključeno je vođenje upravnog spora protiv odluka Skupštine Crne Gore donijetih neposredno na osnovu ustavnih ovlaštenja (član 13 stav 1 tačka 2 Zakona o upravnom sporu), pa se protiv istih ne može voditi upravni spor, te kako je zakonom izričito isključeno vođenje upravnog spora, to se protiv navedenih odluka ne može voditi ni parnični postupak. Jasno je da se ovaj načelni stav odnosi samo na akte donijete neposredno na osnovu ustavnih ovlaštenja Skupštine, a ne i na one donijete na osnovu njenih zakonskih ovlaštenja.

Zbog toga se ne može prihvatiti pravni stav prvostepenog suda da se na konkretni slučaj ima primijeniti pravni stav Vrhovnog suda Crne Gore od 27.06.2019. godine. Članom 148 Ustava CG propisano je da pojedinačni pravni akt mora biti saglasan sa zakonom i da konačni pojedinačni pravni akti uživaju sudsku zaštitu. Ustav nije predvidio mogućnost izuzetka od ovog pravila koja je propisana članom 13 stav 1 tačka 2 Zakona o upravnom sporu, ali ni to, po mišljenju ovog suda nije od značaja za odluku u ovoj stvari jer se, inače, kao što je naprijed rečeno, ne radi o aktu obuhvaćenom tom zabranom.

Prvostepeni sud je ponovo propustio da cijeni pravnu prirodu predmetne odluke, u smislu da li ona predstavlja upravni ili drugu vrstu pojedinačnog akta. Po mišljenju ovog suda, odluka Skupštine Crne Gore o razrješenju člana Savjeta RTCG, kao i druge njene odluke o imenovanjima i razrješenjima su pojedinačni pravni akti, ali ne i upravni, jer po mišljenju ovog suda odluke o imenovanju i razrješenju po svojoj prirodi ne predstavljaju upravnu stvar niti se Skupština može smatrati javnopravnim organom, u smislu Zakona o upravnom postupku, što znači da ove odluke ne moraju imati sadržinu kao upravna rješenja, dakle ni obrazloženje. Međutim, svi pojedinačni akti, shodno članu Član 148 Ustava Crne Gore, moraju biti saglasni sa zakonom, u



materijalnom smislu i po postupku u kome su donijeti, a to, u konkretnom slučaju, znači u saglasnosti sa članovima 45 i 46 Zakona o nacionalnom javnom emiteru Radio televizija Crne Gore, kojima su propisani uslovi i postupak za razrješenje članova Savjeta RTCG. Prema tome, kako se nesporno radi o konačnom pojedinačnom pravnom aktu, koji, shodno članu 148 Ustava CG uživa sudsku zaštitu, te kako se ne radi o aktu obuhvaćenom zabranom iz člana 13 Zakona o upravnom sporu, ovaj sud nalazi da je odlukom prvostepenog suda uskraćeno pravo na pristup sudu, zvog čega je odlučeno kao u izreci.

U ponovnom postupku prvostepeni sud će imati u vidu ukazano od strane ovog drugostepenog suda, nakon čega će pravilnom ocjenom izvedenih dokaza u smislu odredbe člana 9 ZPP-a, biti u mogućnosti da donese zakonitu i pravilnu odluku.

Ukidanje odluke o glavnoj stvari, povlači ukidanje odluke o troškovima postupka shodno odredbi člana 163 stav 3 ZPP-a.

Sa izloženog, a primjenom odredbe člana 395 stav 3 ZPP-a, odlučeno je kao u izreci.

VIŠI SUD U PODGORICI  
dana, 06.11.2020. godine

PREDSJEDNIK VIJEĆA - SUDIJA  
Nenad Otašević s.r.

Tačnost otpravka ovjerava  
namještenik suda

